

## 第六讲：农村工业化

王汉生

### 一、1949年以来中国农村工业化进程

改革前，中国走的是一条优先发展重工业、以城市国有和集体企业作为组织依托、从农业中积累工业发展所需资金的工业化道路。这一策略实际上将广大的农村人口排斥在工业化与城市化进程之外。但是农村并未放弃工业化的努力，其间几经起伏，大致可以分为以下几个阶段：

#### 1、农业合作化运动和集体副业的产生

乡镇企业的源头可以追溯到在合作化运动中产生的集体副业。土改结束后，人民政府多次发出指示鼓励农民发展副业生产，随着农村经济的恢复和发展，农村手工业获得了迅速发展，不仅比解放初有了较大幅度的增长，还超过了抗战前的最高水平。到国民经济恢复时期结束的1952年，农民商品性和自给性手工业产值及农产品粗加工产值增加到111亿元，比1949年增加65.7%。从事商品性手工业的人员达到467万人。

自1953年起，中国开始大规模以工业建设为中心的五年计划，但原有工业基础薄弱和西方的经济封锁，使得利用农业剩余作为国家快速工业化的积累成为唯一的一种选择。为了最大限度地获得这种剩余，国家开始对农村的组织形式和产权制度进行变革。

首先是对农业、手工业和私营工商业进行社会主义改造，这一改造的结果是，原分散的城乡手工业者初步被组织起来，纷纷成立起各种手工业合作组织。继而（1953—1954年）对粮食和主要农副产品实行统购统销，这一政策使个体手工业的发展受到相当大的影响，以安徽省凤阳县为例“统购统销后粮行、小磨坊、米匾业均被打垮。”（引自凤阳县粮食局‘1954年终总结’，载于王耕今等编《乡村三十年》，农村读物出版社，1989）。接着（1955—1957年）农村掀起了大规模农业合作化运动，农村数百万零散手工业者和一千多万兼业手工业者被相继组织到高级农业生产合作社中，成为农业副业生产组或副业生产队的骨干。由于这些专业队的生产活动从属于农业社的农业活动，并且是以农业社为统一核算单位的，因此通常被称为集体副业。

#### 2. 大跃进和第一次农村工业化的失败

1958年8月11日中共中央政治局扩大会议通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，决定建立“农林牧副渔全面发展、工农兵学商互相结合的人民公社”。此后人民公社化运动席卷了中国农村每一个角落，到该年底以前实际上所有的农业人口都被组织进2.4万个人民公社之中，农村的组织形式和财产制度发生了根本性的改变，公社一概实行统一核算、统一分配、统一安排生产、统一调配劳力。

同年12月中国共产党八届六中全会通过了《关于人民公社若干问题决议》，首次提出了“农村工业化”的口号，号召农村人民公社大办工业。决议指出，农村工业的发展不仅将加快国家工业化的进程，而且将在农村中促进全民所有制的实现，以尽快向共产主义过渡。在这种思想的指导下农村掀起了用土法大办工业的高潮，乡镇企业的前身—社办工业就是在这时诞生的。到1958年底，社办工业企业迅速发展到了260万个，职工1800万人，产值60亿元。1959年社办企业继续发展，产值增加到100亿元。1960年“大跃进”和“人民公社化”运动对国民经济的破坏作用开始表现出来，农村经济也遭到巨大破坏。在中央政府提出的国民经济调整方针的指导下，当时人民公社三级机构（公社、大队、生产小队）在所有制

上由基本公社所有制向基本生产大队所有制转变，社办企业的所有权也同时发生变化。一部分公社企业下放给生产大队或生产队，还有一些转给手工业合作社，下放以后的企业除少数外大都停办了。

1962年中央和国务院发布了《关于发展农村副业生产的决定》，规定农村人民公社和生产大队一般地不办工业，这一政策的转变，使更多的农村工业企业下马，到1965年为止，社办工业企业仅存1.2万个，比1961年的11.7万个减少了10.5万个，产值仅5.3亿元。此后一直到1969年，社办企业产值虽然略有回升，但基本上处于停滞状态。中国农村工业化的第一次努力遭到严重挫折。

这一时期与农村工业化道路同时发生的值得注意的重大的制度变化有：

(1) 人民公社由2.4万个分解为7.4万个，财产制度变为公社、大队、生产队三级所有，经营单位变为“队为基础”；

(2) 取消公社的商业、税收、财政组织，上述职能由县承担，公社的独立权被削弱，上级对下级、中央对地方的控制加强；

(3) 劳动力的城乡流动、工农流动被严格限制，城乡身份制度最终确立；

(4) 城市居民大规模返乡。

综上所述，自50年代初开始，经过10年的不间断的政治和社会运动，农村的基本的组织形式和制度框架于60年代初最终形成，在这种组织形式和制度框架内，农村办工业受到严格的限制，一直到70年代初农村工业才获得了又一次发展的机会。

### 3、“文化大革命”和社队企业的复苏

1970年国务院召开全国北方地区农业会议，会议的报告指出：“‘农业的根本出路在于机械化’。不搞农业机械化，光靠手工劳动，就不可能更快地提高农业劳动生产率，不可能改变六亿农民搞饭吃的局面，也就不可能腾出劳动力加快工业建设。毛主席提出‘用二十五年的时间，基本上实现农业机械化’已经过去十五年了。我们要切实抓紧今后十年的工作。第四个五年，争取耕作机械化水平达到可机耕面积的百分之五十左右排灌机械化水平达到百分之六十左右。农业机械化，应当实行“两挑腿”走路的方针，‘以各省、市、区自力更生为主’，因地制宜，适应精耕细作的要求。要土洋并举，机械化和半机械化并举，要从原材料搞起，努力发展‘五小工业’。要坚持为农业服务的方向。”

紧接着，国务院又于1971年8月召开了全国农业机械化会议，会议的报告首先强调实现“农业机械化”的合法性、重要性、迫切性，指出：“伟大领袖毛主席历来十分重视我国农业机械化问题，深刻论述了农业机械化的伟大意义，为我国实现农业集体化和农业机械化制定了一条马克思主义的路线。”“在我国农业走什么道路，要不要农业机械化 and 怎样实现农业机械化的问题上，一直存在着两个阶级、两条道路、两条路线的激烈斗争。”是否实现农业机械化“是关系到多快好省地建设社会主义，巩固工农联盟，加强无产阶级专政，防止资本主义复辟的大问题。”接着，报告又从原则上规定了如何实现农业机械化这一目标。

报告还提出了今后五年、十年全国农业机械化的发展规划。十年的奋斗目标，是“1980年使我国农、林、牧、副、渔的主要作业机械化水平达到70%以上。全国农用拖拉机拥有量达到80万台左右，手扶拖拉机达到150万台左右。排灌动力达到6000万马力左右平均每亩施化肥80市斤左右。”

以上两个会议报告为农村办企业提供了合法性保证，会后，各地纷纷开始兴办“五小工业（小钢铁、小化肥、小五金、小水泥、小农具）”，1971年全国社队企业产值就达到102亿元，到1975年产值达到197.8亿元。

### 4、体制改革和农村工业的崛起

农村体制改革后，乡镇企业迅速发展。1983—1984年，我国农村政社分开，建立了乡（镇）政府。1984年3月1日，中共中央、国务院转发了当时的农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》，决定根据农村经济的发展情况，把社队企业改名为“乡镇企业”。改名后的乡镇企业包括乡（镇）办和村、村民小组办的企业和各种联营企业、农民合作企业、个体私营企业。1997年1月1日生效的《中华人民共和国乡镇企业法》进一步明确规定，乡镇企业是指农村集体经济组织或者农民投资为主，乡镇（包括所辖村）举办的承担支农义务的各类企业。乡镇企业职工从事第二、三产业的劳动，但依然持有农业户口，身份还是农民，还拥有自己的土地。

截止1995年底全国共有乡镇企业大约2202.7万家，平均每个企业拥有职工5.8人，平均拥有固定资产5.8万元。1999年，乡镇企业总数达到2071万个[参见陈剑波文第18页](#)。乡镇企业的职工人数1978年为2826.6万人，1999年已增至1.27亿人，后者约为前者的4.4倍。1998年农村户口的劳动者的总数为4.9279亿人，其中25.44%的人在乡镇企业中劳动。

乡镇企业的发展使我国农村的产业结构发生了根本变化，工业产值所占比重大幅上升，由过去的不足一半上升到1991年的75%。乡镇企业工业产值占社会总产值的比重也迅速上升，由1978年的7.2%上升到1992年的33%。1998年乡镇企业增加值占当年国民生产总值的28.44%。（李强，《社会分层与贫富差别》，第24页，鹭江出版社，2000）。乡镇企业通过组织和使用大批的农村剩余劳动力，促进了农民从土地向非农产业的流动，加速了农民的非农化；而“离土不离乡，进厂不进城”的职业转换模式也促使农民阶层向“准工人”阶层转移。改革二十年，乡镇企业为提高农村生活水平，缩小城乡差别起到了巨大的作用；对农民的生活方式、思想观念产生了深远的影响。乡镇企业职工一般是农村的精壮劳动力，无论是身体素质还是文化水平等各方面都是佼佼者。1990年乡镇企业职工中，初中以上的文化程度的占63.4%（《中国统计年鉴》，1991年，第11页）。他们在乡镇企业的工作经历，又进一步提高着他们的素质。乡镇企业这种以小城镇为依托的就地转移方式，对推动工业化、促进农村经济发展，解决农村劳动力的就业问题和调整国民经济结构等方面作出了历史性的贡献。

## 二、乡镇企业迅速发展的原因

“为什么乡镇企业能够在短短的时间内崛起并持续高速增长”，是国内外研究中国问题的学者和专家普遍关注的核心问题之一。国内现有的各种解释大多集中于经济方面，如“农村剩余劳动力的压力和农民的普遍贫困化”；“工业和农业的比较利益”；“农村改革提高了农民的生产积极性从而提高了农业产出，由此出现的农业剩余支撑了乡镇企业的发展”；“乡镇企业的生产要素（劳动力、土地）便宜、市场适应力强（即所谓‘船小好调头’）、有乡镇政府和社区成员的支持、企业工人劳动积极性高”等。

也有不少学者将注意力放在体制的作用上，例如“包产到户改革和人民公社体制瓦解改变了农村经营单位和农民的身份地位，从而使农民兴办企业成为可能”；“财政体制改革导致乡村政府大办企业的积极性”；“对私营经济政策的变化引发了私营企业的持续发展”；“产权制度和经营体制（如承包经营责任制、租赁制、股份制）的变革激发了企业家和工人经营和生产的积极性”等。还有一些学者注意到了历史与文化因素的影响，例如，“乡镇企业最早发展和发展最快的地区是那些历史上资本主义因素比较发展、经济发展水平较高的地区”或“历史上有经商和办工业传统的地区”，再或“思想比较开放、有条件接受新观念的地区”等。

### （一）农村改革对乡镇企业发展的影响

农村改革对乡镇企业兴起的几个方面的影响（参见陈剑波文第 25—29 页）

- 1、宏观结构的调整
- 2、劳动力压力
- 3、政策放松：进入政策、金融政策、
- 4、农民积累
- 5、市场需求：改革开放初期，中国的经济重点依然没有从重工业完全转向，并且封闭了很多年，消费品市场上存在着严重短缺。乡镇企业的出现正弥补了消费品市场上的“真空”。同时，农村中存在的大量廉价劳动力也为乡镇企业的发展提供了源泉。
- 6、地方政府支持
- 7、企业本身的优势：微观经济方面的原因。由于规模小，乡镇企业的管理、监督都相对容易，它的生产也更有效率。

## （二）制度与文化原因探讨

在产权不清和地理位置处于劣势的情况下，乡镇企业究竟是如何成功的？其原因可以归结为以下几点：

### 1、合作文化的重要性。

合作文化的概念首先是哈佛大学威茨曼教授和伦敦经济学院的许成纲教授提出的。他们认为，在解释中国乡镇企业的现象工作中，传统的产权理论是有缺陷的，因为它没有包括企业的合作文化成份。企业的合作文化即是企业团体在没有法律、法规，产权不明和调解手法不成文的情况下解决内部冲突的自然机制。这不是建立在任何强制约束力基础上，而是基于人们之间相互的信任和合作态度而产生并且奏效的。产权的作用可以用合作文化的影响来代替。所以，尽管乡镇企业产权不明，在发展初期，它依然有其相对有效的内部治理机制。

### 2、双轨制提供的空间

改革开放后的中国实行长期的价格双轨制度，中国经济一直处于半计划、半市场状态。在这种制度下，政府与企业合作，运用政府特权帮助企业进入官方价格轨道，从而减少交易费用。

### 3、地方政府为乡镇企业提供产权保护

尽管中国社会的法制建设不尽完善，地方政府可以动用政治力量保护乡镇企业的产权。这层微妙关系的存在不仅因为乡镇企业是乡镇政府的一部分，也由于乡镇企业长期为乡镇政府或政府官员提供直接或间接的收益。

### 4、内部分配机制

在乡镇企业中，工人可以参与利润分配，这种机制有利于提高工人的积极性，从而提高乡镇企业的产出。

### 5、“红帽子”问题

人们把实际上由私人创办、但注册为乡镇集体企业的作法称为“带红帽子”。北大经济中心的赵耀辉教授曾对“红帽子”现象作过较为细致的调查，认为这种类型的乡镇企业产权划分很清晰，根本不存在产权不分的问题。

## 6、乡镇政府与市级政府的区别也是乡镇企业提高营运效率的原因之一

乡镇是基层单位，工业底子薄，范围小，所以它的财务利益目标相当明确，监管也相对容易；而市级政府有太多的非财务目标，如调整城市工业结构、带动邻近地区发展等等，同时市区范围大，不易控制，所以为市级政府对城市国有企业的监管带来了不少困难。

以上六点中，企业合作文化被引用最多，但同时也被质疑最多。用文化因素来解释现实现象固然很方便，然而客观说服力不强。总之，以上是当前流传较广的说法。

## 三、关于乡镇企业的研究

改革以来乡镇企业的迅速崛起和高速发展是中国农村改革以来乃至百余年来发生的最重要和影响最深远的历史性事件之一。中国乡镇企业在国民经济增长和农村社会结构变迁中所起到的重要作用，引起了国内外经济学家和社会学家的关注。近些年来，有关的研究，已经成为学术界中的一个热点。大体上可以说，这些研究主要是集中在三个问题上——一是说明中国农村社会结构变迁的趋势（OI, 1990; NAN LIN, 1995）；二是解释中国快速经济增长的原因（NEE, 1996）；三是探讨中国的经验是否可以概括为一种既不同于传统的社会主义也不同于经典的资本主义的制度模式（邓英淘等，1996）。

### 1、JEAN OI

在对改革以来中国农村国家与社会关系的研究中，特别关注人民公社时期的“集体”遗产在改革以来的新时期的作用，以及由于乡镇企业的发展所造成的新型工业资源对传统的农业资源的取代而形成的新“集体性”因素的作用。JEAN OI 所强调的是（至少是在集体乡镇企业比较发达的地区）在地方政府、金融机构以及企业之间所形成的“地方政府合作主义”（LOCAL STATE CORPORATISM）的关系（OI, 1992）。

戴慕珍（Jean C. Oi）于1989年出版了博士论文《当代中国政府与中国农民——乡政府的政治经济》。她在书中创建了两个核心概念：“结构性动因”（The structure of incentives）和“法团化”（Corporatism），这两个概念贯穿了全书的逻辑主线。**结构性动因是指制度性的刺激政策**。本书认为促进中国乡村工业起飞的结构性动因有两个：非集体化和财政改革。作者通过结构性动因的描述作为逻辑起点，分析地方政府是如何理性选择发展策略，展现地方政府与中央政府之间围绕税收与提成而展开的博弈过程，最终论证了中国乡村工业的起飞与制度变迁之间的关系。**政府法团化是指地方政府即县、镇、村三级政府（作者特意注明不包括省级和中央政府）直接介入经济，担任管理企业的角色的过程，以及各级政府、政党与所辖企业形成的一个类似大企业的利益共同体**。作者凭借“法团化”这一颇具解释力的概念，成功地解释了在经济转型时期，党、政、企纠缠在一起的独特现象，论证了三者结合形成的法团组织是中国经济改革的制度基础。通过这两个核心概念的逻辑演绎，作者建构了本书的中心命题：**作为毛泽东时代遗产的地方政府与当地工商业结合在一起形成的地方法团政府，是中国乡村工业化和经济改革的制度基础，在非集体化和财政改革两大结构性动因输入以后，法团政府成功地推动了乡镇企业发展和乡村工业化的进程。**

《中国乡村经济的起飞》从制度的层面解释中国乡村经济改革成功的原因，揭示了社会主义国家从计划经济向市场经济转变的过程中制度支持的重要性。经济转轨的成功运行需要恰当的制度安排和对经济发展的可持续性起支持作用的政策，而俄罗斯的经济改革却忽略了这一十分重要的一环。“东欧和苏联私有化后的私营企业由于缺乏制度支持，在还没有学会游泳时就被淹死了。”（页4）由于缺乏制度支持，使所有权从政府转移到私有部门本来可

能在中短期带来的效果化为乌有，俄罗斯便陷入计划与市场皆无的综合症的梦魇，随着旧体制的崩溃出现制度的真空。事实证明制度安排是实现经济转轨和持续增长最重要的因素。然而，对于经济转型的国家，制度的建立不可能通过自由化的市场力量来自发产生，而是要通过政府精心设计和指导。中国政府在制度选择过程中，明智地考虑制度建设的成本，利用毛泽东时代的地方行政制度与组织以及原有的地方干部，在注入制度化的经济刺激政策后，实现了制度创新，既获得广泛的政治支持和社会稳定的环境，又最大地节约组织建构的经济成本。经济改革决非仅仅是纯经济领域的问题，而是在特定的社会的和历史的背景中进行。社会的视野告诉我们，经济改革的走向与速度最终由各种利益群体间的社会博弈结果所决定。通过历史的视野，我们可以看到历史具有强大的“惯性”，改革必然是渐进性的，或者说是一种“路径依赖”的过程。戴慕珍对中国经济改革的诠释之所以十分到位，也正是因为她从历史的和社会的视角去透视中国的政治经济问题。

Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999). 《中国乡村经济的起飞：经济改革的制度基础》

## 2、VICTOR NEE

NEE 虽然也同样关注中国农村社会结构的变迁，但他也同时对解释中国改革以来快速的经济增长感兴趣。NEE 虽然也使用了地方合作主义的概念，但他的合作主义的概念与 JEAN OI 的并不完全相同。如果说 OI 强调的是在地方政府与金融机构和企业之间形成的“利益共同体”的性质，NEE 所强调的则是这三个独立主体之间的合作关系。用 NEE 自己的话来说，OI 的合作主义是“组织内的”，而他的合作主义则是“跨组织间”的 (NEE, 1992)。在对经济增长因素的解释上，OI 所强调的是财政体制改革对“组织性”的产权所有者所形成的刺激，NEE 更情愿用“非正式的私有化”来说明对中国经济增长所形成的刺激 (NEE, 1996)。

## 3、NAN LIN

林南则试图用“乡土性”（或地方性）的因素来强化对中国模式的理解。在 LIN 看来，支配社会变迁的因素，除了人们通常关注到的政府与市场这两个因素之外，还有一个因素也在起着重要的作用，这就是“乡土性”的因素。在此基础上，他将中国农村的发展变化称之为一种“乡土市场社会主义”的模式 (LIN, 1995)。WALDER 也力图用合作主义的概念来解决科尔耐所提出的下述困境：当政府和企业成为各自拥有对方所必需的资源讨价还价对手的时候，交易成本将会大大增加。WALDER 认为，合作主义在很大程度上克服了这样一种困境。在 WALDER 的眼中，地方政府实际上已经不再是一种纯粹意义上的政府，而是本身就成为一种追求经济目标的厂商 (WALDER, 1995)。

## 4、“新集体主义”

也正因为如此，邓英淘、崔之元、王颖等人或是将“新集体主义”看作是一种体现着中国特色的新的发展模式 (王, 1996)，或是以此为灵感的来源，来探讨一条既不同于传统的社会主义，也不同于经典的市场资本主义的“第三条道路” (邓, 1996)。

另一个就是它的工业化模式，即所谓“离土不离乡”、“进厂不进城”，甘阳从中发现了“后现代”的真谛，超越西方的法宝：“华夏民族从农业社会转入工业社会，或许可能创造不以彻底摧毁乡土社会为代价的历史经验。果如此，这不仅对华夏民族‘生活世界’之历史延续具有无可估量的意义，而且将是对人类文明史的莫大贡献。”“中国乡镇企业所提出的问题，毋宁应该看作：中国现代性对西方现代性的挑战，并正在形成对西方现代性的一种 alternative。” (见《乡土中国重建与中国文化前景》载《二十一世纪》1993年4月号第5

页)。另一位“新左派”大将，崔之元，则很怀念“大跃进”，据认为，大跃进固然失败了，但其中也包含了相当的“合理因素”，乡镇企业就是大跃进的合理因素（见崔之元《制度创新与第二次思想解放》载《二十一世纪》1994年8月号第7页）。

#### 四、乡镇企业的发展特征

- 1、乡镇企业增长速度迅猛和增长的波动性
- 2、乡镇企业发展模式的多样性
- 3、乡镇企业发展的空间不平衡性
- 4、乡镇企业发展方式的独特性——离土不离乡、进厂不进城的地就近就业模式

#### 五、乡镇企业的区位特征<sup>1</sup>

当人们使用乡镇企业这一用语的时候，通常是泛指中国农村地区的非国有企业，人们还用“离土不离乡”来概括乡镇企业的发展模式，这都说明了乡镇企业是和区位概念联系在一起的。大部分乡镇企业似乎是十分自然地设立在本乡镇、本村这样的社区之内；与此相联系，则出现了相当分散化的布局特征。为什么乡镇企业要作出这样的区位选择呢？影响乡镇企业区位选择的若干重要因素：

##### 1、区位选择的制度和政策障碍

在乡镇企业产生和发展的一段时间中，我国存在着严格分离的城乡企业管理制度。这种制度可分为两类，一类是控制性的，比如乡村组织或个人不能进入城市投资建厂，包括不能租用土地，不能合法注册等；另一类是诱导性的，比如税收方面的优惠，倘若不能注册为乡镇企业（这只能在乡镇范围内才能办到）便不能享受。此外，还存在着乡村间跨社区投资建厂的种种制度和政策障碍。在这种条件下，所谓企业区位的“选择”事实上只有唯一的可能，那就是定位于本社区内。真正的选择，即在多种可能性中选择，事实上并不存在。

随着改革的深化，虽然阻碍企业选择区位的制度约束逐渐松动，但乡村组织办企业的区位选择范围通常仍被限制在行政建制上属于乡村的地区，即使大、中城市有更好的区位条件也难以或不能进入。

##### 2、企业主办者目标

乡镇企业有多种类型，不同类型有不同的目标。目标越是具有本社区利益的含义，则企业区位选择的本社区倾向便越强。由此来看，乡镇办、村办企业较之其他类型的企业（如私有企业）具有更强的本社区区位倾向。具体而言，当企业由乡镇政府或村民委员会主办时，主办者的以下目标使它倾向于将企业定位于本社区之内：

第一，解决本社区居民的就业。许多案例研究表明，本社区居民在非农产业中就业及与此相联系的收入增加是乡镇政府和村委会创办企业的重要动机之一。（林青松、威廉·伯德主编，1989）企业设立于本社区内，可以为本社区居民就业提供某些方便，如没有迁移成本或交通费。特别是在农村居民不愿放弃承包地耕种的情况下，企业定位于本社区内，可以使他们在进入企业的同时兼顾土地耕种。

第二，增加社区财政收入。社区财政收入得自于乡镇企业的有几部分：一部分是来自从该乡镇征缴的税收和附加费用中划归乡镇政府支配的部分，本社区乡镇企业越发展，上交的

---

<sup>1</sup> 有关这一问题的详细讨论参见刘世定“乡镇企业的区位选择和区位有效性”，1997。

税收越多，划给乡镇财政的部分也越多；二是得自企业、主要是乡镇政府所属的集体企业上交的利润，这部分收入的多少和乡镇政府对企业经营信息的掌握相关，企业设置在本乡镇显然比放在其他地方更易于控制。因此，在这样的财政体制下，乡镇政府的财政激励促使它将企业定位于本社区；另有一类收入虽然不进入乡镇财政，但也是社区一项重要收入来源，如企业的“赞助”、集资等等。

村财政<sup>2</sup>收入的来源可分为两类，一是从各农户征收的各种“提留”，二是从村委会直接控制的财产和经营活动产生的收益。由于从农户征收“提留”的运作成本高（到各家各户去征收是一件费时、费事而且会产生摩擦的事情），征收数额近年来又受到来自中央的严令约束，因此，不少地方的村委会便寻求通过创办自己控制的企业或其他经营活动来获得收入。而把企业放在本村最便于村干部实施控制和从中取得可支配收入。

第三，将企业的创办作为政绩表现。在乡镇企业的发展受到中央的高度评价和肯定以后，逐渐成为各地衡量乡镇干部政绩的重要指标。在我们的调查中发现，几乎所有的县市在其制定的对乡镇主要干部的考核办法中，均将乡镇企业的发展情况作为最主要的考核内容，包括企业的个数、总产值、实现总利税，等等。因此，作出使上级和本社区居民看得见的政绩这样一种动机，使乡镇领导倾向于将创办的企业设于本地。

第四，本社区与其他社区的相对发展地位。财政和政绩激励使社区政府间产生了一种竞争关系，本社区和其他社区之间的相对发展地位成为社区政府关心的一个重要问题。在社区竞争中，政府总是希望并采取措施使本社区成为经济增长的突出地区或增长中心，而不愿资源流向其他其他地区。曾经出现的众多乡镇竞相争办开发区的现象便反映了这种倾向。

### 3、土地价格

在我国乡村，存在着土地集体所有制（人民公社撤消前是公社、大队、小队三级所有，公社撤消后是乡镇、村及村内村民小组所有）。这种制度从实际占有过程来看，虽然受到国家的诸多限制，但对乡镇企业使用本社区的土地来说，却仍提供了便利。早期乡镇企业使用本社区的土地，是不付费的；上级社区创办企业占用下级社区的土地常常采用“土地带劳”的方法，较少额外付出。实行土地有偿使用的制度之后，乡镇企业使用本社区的土地一般说来比使用城市国有土地、或其他社区的土地费用更低。同时，企业使用土地的手续办理也较方便。即使在近年国家对土地的非农使用实行法律和行政干预的条件下，上述相对便利也仍然存在。

由于农业的相对收益低于工业，特别是农业难以为乡镇政府和村委会的提供递增的财政收入，难以为社区经济发展迅速积累资金，因此乡镇政府和村委会有相当强的以低地价吸引和促进乡镇企业发展的动因。对他们来说，工业用地的机会成本是非常低的。这便吸引了乡镇企业留在本社区之内。

事实上，乡镇企业区位的选择有两种情况。一种是由社区内的主体作出决策，另一种是社区内主体和社区外主体谈判决策。后者出现在社区试图引进外部主体，如城市企业掌握的项目、技术、资金的时候。这时，用低地价吸引外部主体是乡村社区常采用的一种策略。（若严格地从经济关系上分析，在后一种情况下创办的企业应属于联营企业、股份企业，但为取得政策优惠，也常常注册为乡镇企业。）而以土地和土地上的厂房入股自然使企业定位于本社区。

### 4、人际关系环境

---

<sup>2</sup> 在政府系列中，村委会未被正式认定为一级政府，村委会收支也未被列入政府财政收支系列。不过，村委会事实上执行着某些政府职能。本文这里是在广义上使用财政一词，以便和乡镇财政相对应。

人格化的非正式关系和非正式规范像正式制度一样,在经济活动中起着减少不确定性的作用,因此企业创办者自然要关心企业所处的人际关系环境的优劣。在乡村社会中,社区内外的人际关系环境常常有较大的差别,这就使企业创办者常常倾向于将企业设置在本社区内。

## 五、乡镇企业的产权特征

现代产权经济学家将产权视为“一个社会所强制实施的选择一种经济品之使用的权利”(Alchain, 1990),产权拥有者能够自由地行使对其财产的权利,并且不许他人干涉其权利的行使。也就是说,自由行使和排他性是产权的基本特征。产权“创造了一个所有者无须告知他人就能够想怎么做就怎么做的隐私权。”(Cooter & Ulen, 1988, 中译本, 125 页)

目前在许多地区发生的乡镇企业改制现象,其中心问题是对乡镇企业中的“集体企业”,即乡村政府所属企业产权制度的改革。关于乡镇企业的产权特性,有许多非常不同的观点,如:

- (1) 职工所有制企业
- (2) 乡镇政府和企业经理的联盟控制
- (3) 名义所有和执行所有(全体社区成员和乡镇政府)界定模糊的合作组织(以上周其仁 51 页)
- (4) 地方保护产权
- (5) 模糊产权
- (6) 文化产权

就处于制度和社会变迁中的乡镇企业来说,其产权界定机制和占有情况是非常复杂的,并非是由一套统一的法律程序所规定,而是由法律认定、行政权力认定、意识形态认定、民间规范认定、特殊人际关系网络认定等多重机制所规定,这些机制之间相互作用,复杂地交织在一起。

### (一) 集体产权选择

农民当初的确选择了建立乡镇企业这种方式来创业,并且是在产权不明的情况下创业。为什么农民会作出这样的选择呢?关于这个问题有诸多原因,主要可以总结为八点:

- 1、改革初期,农民在城市中找到工作的机会很少,因此在农村就地办厂。
- 2、当时中国经济仍处于半计划半市场的状态,与乡、镇政府联手办乡镇企业可以使企业在运作过程中得到许多优惠条件。
- 3、当时普遍的意识形态是歧视私有企业,当农村的工业以乡镇企业的面貌出现时,可以得到相对多一些的理解和支持。
- 4、个别的农民户并不具备创建有一定规模的企业的条件,所以乡镇企业以集体所有的形式出现。
- 5、由于土地是集体所有的,在土地上办的工厂也是集体所有。
- 6、政府可以在银行贷款、信用等方面向企业提供帮助。
- 7、“红帽子”为个体农民创办企业提供了方便。
- 8、政府可以以乡镇企业为其收入的部分来源,这种收入往往是不合法、或是不完全合法的,而“产权不明”恰恰为这些不合法的收入提供了保障。

### (二) 乡镇集体企业的产权界定

## 1、乡镇政府直接创办企业产权界定实践中依据的若干原则

按照经济学的理论，企业的所有权归企业的投资者所有，即谁投资谁所有，而中国的乡镇企业的产权，则是依据它是由谁办的来界定，即通常所说的“谁办谁有”。谁投资谁所有和谁办谁有是两种不同的产权界定方式。为了理解这两种产权界定方式的差异，有必要了解乡镇企业的实际兴办过程和兴办方式。乡村办企业中最多的一种是由政府直接创办的企业，其产权界定的原则主要有：

### (1) 有形资产投入

任何企业的兴办，都要有有形资产的投入，有形资产包括：货币资本、土地、房产等。显然，有形资产的投入是确定乡镇企业产权归属的一个原则。在乡镇企业发展的早期阶段，直接投入有形资产是政府兴办乡镇集体企业的主要形式。但是，随着进入成本提高，乡村政府在创办新的企业时已不再采取直接投入有形资产的方式，例如创办企业的投资一般来自银行贷款或集资或借款，借贷担保或者是政府（或所属部门），或者是本乡（镇）其它政府所有的企业。企业用地一般是有偿的，不过价格往往低于市场价格，或用其它方式替代，如吸纳一部分劳动力就业。

### (2) 组织资源投入

有意思的是，许多企业在兴办时，政府没有任何有形资产的投入，而只是动用组织资源，将办厂作为一项组织交代的任务分派给某些人，由这些人自己想办法把厂办起来，而这个办起的企业则属政府所有。这种确定乡镇企业产权归属的方式在中国农村非常普遍。

在这种创办企业的方式中，厂长个人才能和关系资源的作用很大，因为可说白手起家。不过这里有一个问题，即厂长既然有能力自己办企业，他为什么没有建成私有企业？其原因可能主要有两个：第一，在大的政策背景下，个人才能和关系资源转化成私人企业资本有困难，这就是说“集体”、“政府”的名义实际上具有某种无形资产的含意，而且比“个体”、“私人”的价值要高，这种名义资产的投入使企业创办人的个人才能和关系资源有可能转化为企业资本；第二，就创办者而言，他们愿意保留干部身分，宁可以代理人身分活动，因为这种身份本身也是一种重要的社会资本。

### (3) 租金分配权介入

根据政策规定，某些类型的企业能享有特殊的政策优惠，例如，民政企业、校办企业、中外合作企业等，享有税收优惠，由此可带来超额利润即租金。使企业具有可带来租金的那些类型身分，是一种租金分配权。掌握这种权力的行政机构借此使自己事实上成为部分企业资产的所有者。以吴江市H乡化工厂为例，该厂利用部分设备和产品，于1991年挂出化学制品厂（福利企业）的牌子。县分配给了一个福利企业指标给庙港乡，乡分配给了化工厂。福利企业除将税额10%交民政部门外，税收减免部分的10%上缴县，县事实上成为部分企业资产的所有者。这种界定方式可以说是由收益权映射的所有权。（马戎、王汉生、刘世定，1994）

### (4) 行政保护中的强力介入

乡镇企业产权界定的另一个方式是政府通过对企业提供行政保护强力介入，以吴江市K镇的东亚涂料厂为例，该厂创办人在办厂之初，谋求县轻工公司与镇联合兴办，达成协议后，轻工公司委托下属单位经营部，镇则委托×村共同进行。后由于商标问题轻工公司受到压力，决定与镇废除原协议，并准备将涂料厂完全归轻工公司所有。创办人转而与镇村结盟，挤出轻工公司。涂料厂被确定为村办企业。工厂投产后效益非常好，受到高收益刺激，镇提出归属要求，于是改为镇、村合办企业，理由是村没有足够的残疾人，不能办福利厂，但更本质的原因是该厂是借助镇的力量，得到镇的保护和支持，才摆脱了轻工公司的。（马戎、王汉生、刘世定，1994）

## 2、非政府直接创办企业的产权界定

在乡村集体企业中，有一部分并不是由乡村政府直接“办”起来的，其中一些是由既有乡村集体企业办起来的，作为企业的分厂，或下属机构，建厂的投资或是来自企业的自我积累，或是由企业从银行贷款，这既是我们所谓的“生蛋”方式。由于投资企业产权归政府所有，这些被“生”出来的集体企业自然也归政府所有。此外还有两类乡村集体企业不是由政府直接“创办”的：

#### (1) “挂靠”

在乡村集体企业中，有相当部分属于“挂靠”企业，或称为“带红帽子”企业。这是中国经济中一种特有的现象。所谓“挂靠”企业，是企业主办人自己带项目、带资金，自己解决场地，主管单位负责办执照，并提供有关的帮助，该企业因而注册为集体企业，在企业分类中隶属于该主管部门（单位），名义上挂着集体企业的牌子，但实际上大多数属于私营或个体企业。企业挂靠现象是双方需求的产物。企业出于种种原因，如名声好听、寻求保护、方便获取某些资源（如贷款、经营场地）、享有某些优惠等而自愿归属某个政府机构；这些机构通过提供自己的牌子，一方面完成了上级下达的兴办企业的任务指标，同时得到一定数量的收入，还避免了自办企业的风险和管理企业的麻烦。对“挂靠”企业的管理，有的由被挂靠单位派出一个出纳，监督企业财务运作，有些则连出纳也不派，除了按固定上交费用外，从企业领导的任命、到用工、人事、生产、财务等所有方面完全由企业自己决定。

#### (2) “收养”

乡村集体企业中有相当一部分是通过“收养”的方式“办”起来的。所谓“收养”方式是上级经济主管部门利用行政序列中的优势地位，变更企业的隶属关系，将下级原有的企业收归己有。这种方式与改革前上级政府通过行政命令提高企业的所有制等级，即所谓的“平调”方式相似。不同的是，“收养”是在被收养企业自愿的情况下发生的，多数企业之被收养是出于对综合利益进行多方权衡后自愿选择的结果。在计划经济时代，个体经营与私营企业无存身余地，有志于创办经济的人自然地把自己纳入到乡村集体经济的轨道中。70年代末以来，个体与私营获得了合法的地位，但仍然为许多问题所困扰，而且，乡镇集体企业因其具备的身份享有个体与私营所不具备的好处，这也是不少企业愿意被收养的一个重要原因。

### (三) 乡镇企业产权改革

自20世纪90年代以来，在中国乡镇企业发达的地区，如广东、江苏、浙江、山东等省，出现了一个对乡镇办、村办集体企业的所有权结构进行改革的制度变迁过程，这一过程被人们称为“改制”（或转制）。从现有研究文献来看，这一改制以1992-93年间山东诸城、广东顺德的改革为显著起点，此后逐渐向其他地区蔓延。90年代中期以后，形成燎原之势。目前，这一过程虽已不那么轰轰烈烈，但仍在继续。

改制涉及了数量众多的企业。以顺德市为例，至1994年底，该市的市、镇属企业共896家完成改制，占该类企业的82.7%。以我们此次调查的吴江市为例，到1998年底，已有1490家乡镇企业实行改制，占乡镇企业总数的83.7%，涉及资产总额88亿元，占乡镇企业资产总额的52.3%。

#### 1、企业改制的基本特征

各地对乡镇集体企业的改制，并没有采取单一形式的做法，而是制定了多种形式的方案。作为改制目标的企业产权制度，归纳起来，主要有这样几种：

- (1) 私人企业制，即资产归一个人所有的企业制度；
- (2) 有限责任公司制，即资产归若干人所有，承担有限责任；

(3) 股份合作制，在这种制度中，所有企业职工都有股份；

(4) 集体（乡镇政府、村经济合作社）控股制。

集体控股制和原来的集体所有制企业最接近，不过使某些个人，特别是经营者持有一些股份，以图提高他们的积极性。但这种改变，在我们所调查的地方，通常不被人们认可为真正的改制。企业经营者对这种做法都不表示兴趣。这种方式并没有构成这次改制的主流。

股份合作制一度被赋予较高的地位，这和他在意识形态上的风险较小有关。但在改制过程中它并不受欢迎。原因有两个，一是这种形式被看成是变相的“吃大锅饭”，不能解决集体企业面临问题。吴江市的一位企业经营者告诉调查者，“股份合作制不一定好，和没有改制是一样的，和大锅饭是一模一样。在我们这里基本否定了。”<sup>3</sup>二是在职工流动的条件下，这种形式难以实施。吴江市盛泽镇一位领导说：“股份合作制要求职工相对稳定，但轻纺工业职工流动大，许多是外来的，做青春期，你要他参股合作不太可能。”<sup>4</sup>

真正具有实质性的变革，是将企业改成私人企业或有限责任公司。即便留有一定的集体财产份额，也是因为私人一时购买不起的权宜之策，其目标还是进一步向前两种企业迈进。在我们调查的几个地方，这种取向已经十分明确。

不论是乡镇集体企业转变为私人企业、有限责任制企业、股份合作制企业，甚至集体控股企业，在新的产权结构中，都给原企业经营者以重要的地位。改为私人企业通常是将企业资产卖给原经营者；改为有限责任公司后，原经营者是控股人；股份合作制也是如此；集体控股制中，要吸收的私人股本也首先是原经营者的。

---

<sup>3</sup> 对吴江市松陵镇涂料厂杨经理的访谈。

<sup>4</sup> 对吴江市盛泽镇农工商总公司总经理姚的访谈。